Mohammad Zaidie bin Zawawi lwn Dato' Abdul Razak bin Musa, Pengerusi, Lembaga Pencegahan Jenayah dan lain-lain

MAHKAMAH RAYUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO W-01(A)-467–09 TAHUN 2019
HANIPAH FARIKULLAH, LEE SWEE SENG DAN CHE MOHD RUZIMA HHMR
21 JANUARI 2021

Undang-Undang Pentadbiran — Semakan kehakiman — Rayuan terhadap — Rayuan terhadap permohonan semakan kehakiman mencabar keputusan Pengerusi Lembaga Pencegahan Jenayah dengan satu perintah pengawasan polis — Sama ada wujud ketidakpatuhan prosedur di bawah s 13 Akta Pencegahan Jenayah 1959 ('APJ') — Perbezaan penggunaan perkataan 'boleh' (may) dan 'hendaklah' (shall) — Sama ada ketidakpatuhan prosedur di bawah s 4A APJ — Sama ada prosedur pendaftaran nama perayu di dalam daftar tertakluk kepada pematuhan dipenuhi — Sama ada prosedur di bawah Akta Pencegahan Jenayah 1959 berkenaan dengan Perintah Pengawasan Polis dipenuhi — Akta Pencegahan Jenayah 1959 ss 4A, 13 & 15

Perayu telah ditangkap pada 11 Februari 2018 dan telah dibawa kehadapan majistret pada keesokan harinya untuk pihak polis mendapatkan perintah tahanan reman di bawah Akta Pencegahan Jenayah 1959 ('APJ'). Majistret telah memerintahkan pemohon ditahan reman selama 21 hari bermula pada 12 Disember 2018. Pada 31 Disember 2018, perayu sekali lagi dibawa ke hadapan majistret dan di atas permohonan pihak polis, perintah tahanan reman pemohon telah disambung selama 38 hari lagi iaitu dari 31 Disember 2018 hingga 6 Februari 2019. Dalam tempoh tersebut, satu inkuiri telah dijalankan pegawai siasatan Kementerian Dalam Negeri pada 4 Januari 2019 di Ibu Pejabat Polis Putrajaya. Melalui Perintah Pengawasan Polis ('PPP') bertarikh 30 Januari 2019 yang dikeluarkan responden pertama, perayu telah disekat dan hanya boleh tinggal di Pekan Paroi, Daerah Seremban, Negeri Sembilan untuk tempoh dua tahun mulai 10 Januari 2019 hingga 29 Januari 2021. Terkilan dengan keputusan responden pertama tersebut, perayu mengemukakan permohonan untuk semakan kehakiman di Mahkamah Tinggi Kuala Lumpur, peguam perayu berhujah bahawa hak perayu di bawah perkara 5 dan perkara 151 Perlembagaan Persekutuan telah tidak dipatuhi. Selain itu, pendaftaran nama perayu ke dalam daftar di bawah s 12 APJ tidak teratur kerana tidak mematuhi kehendak di bawah s 13 APJ. Perayu tidak pernah dibawa ke hadapan pendaftar ataupun pihak polis untuk diambil cap jari dan gambar foto sebelum dibawa ke Pekan Paroi. Akhirnya, peguam perayu berhujah bahawa perayu tidak diberitahu akan sebab-sebab atau alasan-alasan ianya dikenakan PPP dan disekat kediamannya di Pekan

A Paroi. Dengan itu, PPP yang dikeluarkan responden pertama kabur, tidak jelas dan defektif. HMT mendapati bahawa tiada sebarang perlanggaran yang berlaku berdasarkan keterangan afidavit yang dikemukakan responden-responden. Perayu merayu ke Mahkamah Rayuan atas keputusan HMT tersebut.

B

Diputuskan, menolak rayuan dan mengekalkan keputusan Mahkamah Tinggi:

(1) Prinsip undang-undang berhubung dengan tafsiran perkataan 'boleh' C yang digunakan penggubal sama ada ianya berbentuk suatu kewajipan ataupun hanya berbentuk pilihan adalah jelas. Lumrahnya, penggunaan perkataan 'boleh' bukannya bermaksud untuk memaksa tetapi lebih kepada memberikan pilihan kepada pihak yang dikenakan tanggungjawab. Namun begitu, ada kalanya perkataan 'boleh' ditafsirkan D sebagai suatu kewajipan. Bagi menentukan sama ada perkataan 'boleh' yang diperuntukkan di dalam sesuatu undang-undang itu terjumlah kepada suatu kewajipan yang menyamai penggunaan perkataan 'hendaklah', peryimbangan yang harus diambil kira ialah; ruang lingkup dan objek undang-undang, skim umum undang-undang berdasarkan E peruntukan-peruntukan yang jelas dan nyata, sama ada kuasa budi bicara yang dinyatakan diiringi dengan tugas atau tanggungjawab, dan sama ada kuasa budi bicara yang diperuntukkan melibatkan hak dan kepentingan seseorang atau melibatkan kemaslahatan umum (lihat perenggan 14 & 19).

F

(2) Persoalan yang dibangkitkan perlulah dilihat dan diberikan pertimbangan berdasarkan ruang lingkup APJ itu sendiri, iaitu suatu undang-undang yang digubal khusus bagi tujuan pencegahan jenayah di Malaysia. Pendaftar yang juga merupakan pendaftar di bawah Akta 7 G diberi tanggungjawab untuk menyimpan dan seterusnya memasukkan nama setiap orang yang diyakini anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan di dalam daftar bersama-sama dengan butir-butir lain yang ditetapkan. Perkataan 'hendaklah' digunakan di bawah s 12 bagi menggambarkan tanggungjawab pendaftar (lihat perenggan 20).

H

(3) Berasaskan keadaan-keadaan tersebut, mahkamah ini berpendapat bahawa tidak ada sebab untuk mentafsirkan perkataan 'boleh' yang diperuntukkan di bawah s 13 APJ sebagai satu kewajipan yang membawa maksud 'hendaklah'. Pegawai polis hanya diberikan kuasa budi bicara I untuk mengambil cap jari dan merakam gambar foto serta mencatatkan butiran-butiran lain yang ditetapkan sekiranya keadaan memerlukan. Pada pendangan mahkamah ini, daftar yang disimpan pendaftar di bawah Akta 7 adalah berbeza sama sekali daripada daftar yang disimpan pendaftar di bawah APJ (lihat perenggan 26–27).

(4) Berasaskan keterangan afidavit yang diikrarkan oleh tiga orang penjawat awam berlainan yang masing-masingnya menjalankan tugas dan tanggungjawab yang telah ditetapkan secara berkanun di bawah APJ, maka tidak ada sebab untuk pihak mahkamah menolak pernyataan berkait dengan fakta yang mengatakan bahawa laporan-laporan berkenaan telah diserahkan secara sempurna. Tambahan pula, keterangan-keterangan afidavit yang dikemukakan tersebut saling sokong-menyokong di antara satu sama lain. Mahkamah dapati bahawa tidak timbul keperluan untuk dikemukakan bukti serahan seperti yang dihujahkan peguam perayu. Dengan itu, isu kedua yang dibangkitkan peguam perayu juga tidak bermerit dan perlulah ditolak (lihat perenggan 39–40).

[English summary

The appellant was arrested on 11 February 2018 and brought before a magistrate the next day for the police to obtain a remand order under the Prevention of Crime Act 1959 ('the POCA 1959'). The magistrate then ordered the appellant to be remanded for 21 days starting 12 December 2018. On 31 December 2018, the appellant was again brought before the magistrate and on the application by the police, the remand order of the applicant was extended for another 38 days from 31 December 2018 to 6 February 2019. During that period, an inquiry was conducted by the investigation officer of the Ministry of Home Affairs on 4 January 2019 at the Putrajaya Police Headquarters. Through the Police Supervision Order ('PSO') dated 30 January 2019 issued by the first respondent, the appellant was restrained and could only stay in Pekan Paroi, Seremban District, Negeri Sembilan for a period of two years from 10 January 2019 to 29 January 2021. Dissatisfied with the decision the first respondent, the appellant filed an application for judicial review in the Kuala Lumpur High Court, the appellant's counsel argued that the appellant's rights under arts 5 and 151 of the Federal Constitution had been violated. In addition, the registration of the appellant's name into the Register under s 12 of the APJ was irregular as it did not comply with the requirements under s 13 of the APJ. The appellant was never brought before the registrar or to police to have his fingerprints and photographs taken before being taken to Paroi Town. Finally, the appellant's counsel argued that the appellant was not informed of the reasons why he was subjected to PSO and his residence in Pekan Paroi was barred. Thus, the PSO issued by the first respondent was vague, unclear and defective. The High Court judge found that was no breach based on the affidavits affirmed by the respondents. The appellant appealed to the Court of Appeal against the decision of the High Court judge.

Held, dismissing the appeal and affirming the decision of the High Court:

(1) The principle of law in relation to the interpretation of the word 'may' by the legislator was clear. It connoted an obligation or an option. Naturally,

A the use of the word 'may' did not mean mandatory but rather to provide an option. However, there were instances when the word 'may' be interpreted as mandatory. In determining whether the word 'may' provided for in statutory provisions equivalent to the use of the word 'shall', these considerations were to be taken into account; the scope and
B object of the law, the general scheme of law based on clear and express provisions, whether the discretionary power was accompanied by duties or responsibilities, and whether the discretionary power provided involves the rights and interests of a person or involves general welfare (see paras 14 & 19).
C

(2) The scope of the POCA 1959 must be taken into consideration when it came to the interpretation. The Act enacted specifically for the purpose of crime prevention in Malaysia. The Registrar was also under Act 7, on which the responsibility was to keep and subsequently enter the name of
D every person believed to be a member of any category that may be registered in the register together with such other particulars as the Act may be prescribed. The word 'shall' was stated under s 12 to describe the responsibilities of the registrar (see para 20).

E (3) Based on the circumstances, this court was of the view that there was no reason to interpret the word 'may' provided under s 13 of the POCA 1959 as mandatory which carried the meaning of 'shall'. Police officers were only given the discretionary power to take fingerprints and photographs as well as to record other details as prescribed if the
F circumstance requires. This court viewed that, the register kept by the registrar under Act 7 was completely different from the register kept by the registrar under the POCA 1959 (see paras 26–27).

(4) Based on the affidavits by three different officers who carried out the duties and responsibilities prescribed by statutory provision under the
G POCA 1959, there was no reason for the court to disregard the statement in relation to the facts stating that the reports had been submitted perfectly. Furthermore, the affidavits were mutually supportive of each other. The court found that there was no need to produce the proof of service as argued by appellant's counsel. Thus, the second issue raised by
H appellant's counsel was also without merit and should be dismissed (see paras 39–40).]

Kes-kes yang dirujuk

Edward Liew lwn Lembaga Pencegahan Jenayah Malaysia Penguasa Kanan Pusat
I *Pemulihan Akhlak* [2017] MLJU 1464; [2017] 1 LNS 1462, MT (dirujuk)

Julius v Lord Bishop of Oxford and another [1874–80] All ER Rep 43, HL (dirujuk)

Kekatong Sdn Bhd v Bank Bumiputra (M) Bhd [1998] 2 MLJ 440, MR (dirujuk)

Luggage Distributors (M) Sdn Bhd v Tan Hor Teng & Anor [1995] 1 MLJ 719; [1995] 3 CLJ 520, MR (diikut)
Pankaj Jain v Union of India (2018) 1 SCeJ 471, MA (dirujuk)
Sivaraj a/l Muniandy lwn Pengerusi Lembaga Pencegahan Jenayah dan lain-lain [2017] MLJU 1052; [2017] 1 LNS 1092, MT (dirujuk)
State of Kerala & Ors v Kandath Distilleries (2013) 6 SCC 573, MA (dirujuk)
State of Uttar Pradesh v Jogendra Singh 1963 AIR 1618, MA (dirujuk)
Thanimalai & The Government of Malaysia v Lee Ngo Yew [1975] 1 MLJ 125, MP (diikut)
WTWT Sdn Bhd v Chew Meu Jong & Ors and another appeal [2018] MLJU 1360, MT (dirujuk)
Yap Chian Loon v Timbalan Mentari Keselamatan Dalam Negeri, Malaysia and Anor [2007] MLJU 399; [2007] 1 LNS 198, MT (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Akta Pencegahan Jenayah 1959 ss 4A, 12, 12(1), 13, 15, s 19A, 23(2)(c), Bahagian III
Akta Pendaftaran Penjenayah dan Orang yang Tidak Diingini 1969 ss 2, 5, 5(d)
Kerala Abkari Act 1902 [IN] s 14
Perlembagaan Persekutuan perkara 5, 151
Uttar Pradesh Disciplinary Proceedings (Administrative Tribunal) Rules 1947 [IN] peraturan 4(2)

Rayuan daripada: Permohonan Semakan Kehakiman No W-25–109–03 Tahun 2019 (Mahkamah Tinggi, Kuala Lumpur)

Gobind Singh Deo (Abdullah Abbas bin Abdul Munir bersamanya) (Abbas Khairil & Partners) bagi pihak perayu.
Zulkpli bin Abdullah (Peguam Kanan Persekutuan, Kementerian Dalam Negeri) bagi pihak responden.

Che Mohd Ruzima HMR:

PENDAHULUAN

[1] Ini adalah rayuan yang dikemukakan Mohammad Zaidie bin Zawawi ('perayu') terhadap keputusan hakim Mahkamah Tinggi ('HMT') Kuala Lumpur yang telah menolak permohonan semakan kehakiman perayu bagi mencabar keputusan Data' Abdul Razak bin Musa, Pengerusi Lembaga Pencegahan Jenayah ('responden pertama') berhubung dengan satu perintah pengawasan polis bertarikh 30 Januari 2019 ('PPP') yang dikeluarkan di bawah s 15 Akta Pencegahan Jenayah 1959 ('APJ'). Di bawah PPP tersebut, perayu/pemohon telah disekat di kawasan Pekan Paroi, Daerah Seremban,

A Negeri Sembilan untuk tempoh dua tahun mulai 10 Januari 2019 hingga 29 Januari 2021.

LATAR BELAKANG PERMOHONAN

B **[2]** Perayu telah ditangkap pada 11 Februari 2018 dan telah dibawa ke hadapan majistret pada keesokan harinya untuk pihak polis mendapatkan perintah tahanan reman di bawah APJ. Majistret telah memerintahkan pemohon ditahan reman selama 21 hari bermula pada 12 Disember 2018.

C **[3]** Pada 31 Disember 2018, perayu sekali lagi dibawa ke hadapan majistret dan di atas permohonan pihak polis, perintah tahanan reman pemohon telah disambung selama 38 hari lagi iaitu dari 31 Disember 2018 hingga 6 Februari 2019. Dalam tempoh tersebut, satu inkuiri telah dijalankan pegawai siasatan Kementerian Dalam Negeri pada 4 Januari 2019 di Ibu Pejabat Polis
D Putrajaya.

[4] Melalui PPP bertarikh 30 Januari 2019 yang dikeluarkan responden pertama, perayu telah disekat dan hanya boleh tinggal di Pekan Paroi, Daerah
E Seremban, Negeri Sembilan untuk tempoh dua tahun mulai 10 Januari 2019 hingga 29 Januari 2021. Terkilan dengan keputusan responden pertama tersebut, perayu mengemukakan permohonan untuk semakan kehakiman di Mahkamah Tinggi Kuala Lumpur.

F **[5]** Semasa di Mahkamah Tinggi, peguam perayu berhujah bahawa hak perayu di bawah perkara 5 dan perkara 151 Perlembagaan Persekutuan telah tidak dipatuhi. Selain itu, pendaftaran nama perayu ke dalam daftar di bawah s 12 APJ tidak teratur kerana tidak mematuhi kehendak di bawah s 13 APJ. Perayu tidak pernah dibawa ke hadapan pendaftar ataupun pihak polis untuk
G diambil cap jari dan gambar foto sebelum dibawa ke Pekan Paroi. Akhirnya, peguam perayu berhujah bahawa perayu tidak diberitahu akan sebab-sebab atau alasan-alasan ianya dikenakan PPP dan disekat kediamannya di Pekan Paroi. Dengan itu, PPP yang dikeluarkan responden pertama kabur, tidak jelas dan defektif.

H KEPUTUSAN HMT

[6] HMT mendapati hanya ada dua isu yang perlu diputuskan iaitu:

(a) ketidakpatuhan prosedur di bawah s 13 APJ; dan

I (b) ketidakpatuhan prosedur di bawah s 4A APJ.

Bagi isu pertama, diputuskan bahawa pematuhan peruntukan di bawah s 13 APJ bukanlah mandatori. HMT merujuk kepada keputusan mahkamah di dalam kes *Yap Chian Loon v Timbalan Mentari Keselamatan Dalam Negeri,*

Malaysia and Anor [2007] MLJU 399; [2007] 1 LNS 198 yang memberikan penjelasan mengenai perbezaan penggunaan perkataan 'boleh' (*may*) dan 'hendaklah' (*shall*) di bawah sesuatu peruntukan undang-undang. HMT seterusnya merujuk kepada peruntukan s 12(1) APJ dan mendapati bahawa tidak ada apa-apa prasyarat yang menyatakan pendaftaran nama perayu di dalam daftar tertakluk kepada pematuhan di bawah s 13 APJ. Berhubung dengan pematuhan prosedur di bawah s 4A APJ pula, HMT mendapati bahawa tiada sebarang perlanggaran yang berlaku berdasarkan keterangan afidavit yang dikemukakan responden-responden.

ALASAN-ALASAN RAYUAN PERAYU

[7] Walaupun perayu menyenaraikan enam alasan di dalam memorandum rayuan, ianya masih berlegar di sekitar dua isu yang diputuskan HMT. Perenggan pertama memorandum menyatakan alasan yang berbentuk umum sahaja. Manakala perenggan kedua hingga kelima memorandum berkait dengan pematuhan prosedur di bawah s 13 APJ dan hanya ada satu alasan sahaja yang berhubung dengan pematuhan di bawah s 4A APJ iaitu di perenggan keenam. Semasa berhujah, sama ada di dalam hujahan bertulis ataupun hujahan lisan di hadapan kami, peguam perayu juga banyak memberikan tumpuan kepada isu pematuhan di bawah s 13 APJ.

DAPATAN KAMI DI PERINGKAT RAYUAN

[8] Bagi isu pertama iaitu isu ketidakpatuhan prosedur di bawah s 13 APJ, peguam perayu menegaskan bahawa PPP yang dikeluarkan responden pertama terhadap perayu tidak sah kerana gagal mematuhi kehendak di bawah s 12 dan s 13 APJ. Dihujahkan bahawa, pihak responden gagal mengambil cap jari dan merakam gambar foto perayu sepertimana kehendak di bawah s 13 APJ walaupun nama perayu telah didaftarkan bagi mematuhi kehendak s 12 APJ. Dengan itu, pihak responden dikatakan telah gagal mematuhi suatu peruntukan yang mandatori. Bagi peguam perayu, perkataan 'boleh' di bawah s 13 APJ adalah berbentuk arahan dan berdasarkan keputusan Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Thanimalai & The Government of Malaysia v Lee Ngo Yew* [1975] 1 MLJ 125 serta keputusan Mahkamah Rayuan di dalam kes *Kekatong Sdn Bhd v Bank Bumiputra (M) Bhd* [1998] 2 MLJ 440, perkataan 'boleh' tersebut mestilah membawa maksud 'hendaklah'.

[9] Peguam perayu seterusnya menyatakan HMT silap semasa membuat kesimpulan dan seterusnya silap semasa memutuskan bahawa perkataan 'boleh' di bawah s 13 APJ bukanlah satu peruntukan mandatori, sedangkan ss 12 dan 13 APJ berada di Bahagian III APJ iaitu bahagian yang berkait dengan pendaftaran orang yang dipercayai sebagai anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan. Alasannya, 'pendaftar' di bawah LPJ adalah

juga 'pendaftar' di bawah Akta Pendaftaran Penjenayah dan Orang yang Tidak Diingini 1969 ('Akta 7').

[10] Seterusnya dihujahkan bahawa peruntukan Akta 7 perlulah dipatuhi kerana makna 'butir-butir boleh daftar' di bawah Akta 7 termasuklah 'nama, perihalan, gambar foto dan cap jari atau pengelasan cap jari bagi mana-mana orang yang disabitkan atas sesuatu kesalahan boleh daftar, atau bagi mana-mana orang dibuang negeri, orang dinyah negeri, orang diusir atau orang terhad'. Manakala 'orang terhad' ditakrifkan di bawah s 2 Akta 7 sebagai 'sesiapa jua yang diperintahkan supaya diletakkan di bawah kediaman terhad di bawah mana-mana undang-undang bertulis dalam persekutuan yang berhubungan dengan kediaman terhad'. Oleh itu, orang yang dikenakan perintah pengawasan polis di bawah s 15 APJ juga termasuk di bawah makna 'orang terhad' di bawah Akta 7 dan perlulah direkodkan butir-butir sepertimana yang dikehendaki di bawah Akta tersebut. Kegagalan mematuhi s 13 APJ adalah satu ketidakpatuhan prosedur yang boleh menjejaskan kesahihan PPP yang dikeluarkan responden pertama terhadap perayu. Dengan itu, perayu memohon mahkamah membatalkan PPP tersebut.

[11] Peguam kanan persekutuan yang mewakili pihak responden sebaliknya berhujah bahawa tidak ada silapnya dengan keputusan HMT. Perkataan 'boleh' di bawah s 13 APJ bukanlah satu keperluan mandatori merujuk kepada keputusan kes Mahkamah Tinggi di dalam kes *Yap Chian Loon*. Selain itu, keputusan Mahkamah Tinggi di dalam kes *Edward Liew lwn Lembaga Pencegahan Jenayah Malaysia Penguasa Kanan Pusat Pemulihan Akhlak* [2017] MLJU 1464; [2017] 1 LNS 1462 dan kes *Sivaraj a/l Muniandy lwn Pengerusi Lembaga Pencegahan Jenayah dan lain-lain* [2017] MLJU 1052; [2017] 1 LNS 1092 yang telah memutuskan isu-isu yang sama juga dirujuk.

[12] Berdasarkan hujahan peguam perayu tersebut, jelaslah bahawa isu pertama di hadapan kami adalah berkait dengan pentafsiran undang-undang, iaitu mengenai pematuhan prosedur di bawah s 13 APJ. Untuk memudahkan rujukan dan pemahaman, diperturunkan keseluruhan peruntukan Bahagian III APJ sepertimana berikut:

PART III
REGISTRATION

12 Registration of persons believed to be members of any of the registrable categories

(1) The Registrar shall keep a Register for the purposes of this Act, in which shall be entered the name of every person —

(a) who is reported by an Inquiry Officer to be a person in respect of whom there are reasonable grounds for believing that he is a member of any of the registrable categories; and

(b) who has not requested any review under section 11, or in respect of whom the Board has confirmed the finding made under subsection 10(2) or made or confirmed the decision under paragraph 10(3)(b),

together with such other particulars as may be prescribed.

(2) The Board may, if it considers in the interest of public order or security to do so, with or without inquiry under this Act direct the Registrar to enter in the Register the name, and such other particulars as may be prescribed, of any person who is a member of any of the registrable categories prescribed in Part II of the First Schedule.

13 Person to be registered to attend before a police officer

(1) Any police officer of or above the rank of Inspector may, by order in writing, direct the attendance before him at such time and place as may be specified in the order of any person whose name is required to be entered in the Register, for the purpose of —

(a) taking the finger impressions and photograph of the person;

(b) obtaining any other particulars relating to the person as may be prescribed or as may be necessary for effecting any such registration.

(2) If any person fails to attend as so directed a police officer may report the failure to a Magistrate who shall thereupon issue a warrant to secure the attendance of that person as required.

14 Removal of name from the Register

The Board may at any time in its discretion direct the Registrar to remove the name of any person from the Register, and thereupon the person shall cease to be a registered person, unless his name is subsequently re-entered in the Register in accordance with section 12.

[13] Daripada pembacaan secara harfiah ke atas peruntukan s 12 dan s 13 APJ, nampaknya penggubal undang-undang memberikan tanggungjawab yang berbeza kepada Pendaftar di bawah s 12 dan kepada mana-mana pegawai polis yang berpangkat lnspektor atau yang berpangkat lebih tinggi di bawah s 13. Perkataan yang digunakan di bawah s 12 adalah 'shall keep a Register' dan 'shall be entered the name'. Manakala di bawah s 13, perkataan yang digunakan adalah 'Any police officer of or above the rank of Inspector may'. Persoalannya, apakah perkataan 'boleh' di bawah s 13 perlu dibaca sebagai satu arahan yang berbentuk suatu kewajipan iaitu 'hendaklah' sepertimana yang dihujahkan peguam perayu?

[14] Prinsip undang-undang berhubung dengan tafsiran perkataan 'boleh' yang digunakan penggubal sama ada ianya berbentuk suatu kewajipan ataupun hanya berbentuk pilihan adalah jelas. Lumrahnya, penggunaan perkataan 'boleh' bukannya bermaksud untuk memaksa tetapi lebih kepada memberikan pilihan kepada pihak yang dikenakan tanggungjawab. Namun begitu, ada kalanya perkataan 'boleh' ditafsirkan sebagai suatu kewajipan. Lord Cains di

dalam kes *Julius v Lord Bishop of Oxford and another* [1874–80] All ER Rep 43 telah menggariskan prinsip pentafsiran sepertimana berikut:

> There may be something in the nature of the thing empowered to be done, something in the object for which it is to be done, something in the conditions under which it is to be done, something in the title of the person or persons for whose benefit the power is to be exercised, which may couple the power with a duty and make it the duty of the person in whom the power is reposed to exercise the power when called upon to do so.
>
> Where a power is deposited with a public officer for the purpose of being used for the benefit of persons specifically pointed out with regard to whom a definition is supplied by the Legislature of the conditions upon which they are entitled to call for its exercise, that power ought to be exercised and the Court will require it to be exercised.
>
> The enabling words are construed as compulsory whenever the object of the power is to effectuate a legal right.

[15] Sementara itu, NS Bindra di dalam buku *Interpretation of Statutes* (8th Ed, 2001) di ms 614 menyatakan sepertimana berikut:

> It is well settled that the use of word 'may' in a statutory provision would not by itself show that the provision is directory in nature. In some cases, the Legislature may use the word 'may' as a matter of pure conventional courtesy and yet intend a mandatory force. In order, therefore, to interpret the legal import of the word 'may' the court has to consider various factors, namely, the object and the scheme of the Act, the context and the background against which the words have been used, the purpose and the advantages sought to be achieved by the use of this word and the like. It is equally well settled that where the word 'may' involve a discretion coupled with an obligation or where it confers a positive benefit to a general class of subjects in a utility Act, or where the court advances a remedy and suppresses the mischief or where giving the word a directory significance, would defeat the very object of the Act, the word 'may' should be interpreted to convey a mandatory force.

[16] Di dalam kes *State of Uttar Pradesh v Jogendra Singh* 1963 AIR 1618, Mahkamah Agung di India memutuskan bahawa penggunaan perkataan 'boleh' di bawah Peraturan 4(2) 'Uttar Pradesh Disciplinary Proceedings (Administrative Tribunal) Rules, 1947' yang memberikan hak untuk penjawat awam yang telah diwartakan untuk meminta gabenor merujuk kes mereka kepada tribunal adalah suatu kewajipan. lni adalah kerana perkataan 'boleh' tersebut dikaitkan dengan suatu tugas yang mana perlulah dilaksanakan gabenor sekiranya mendapat permintaan.

[17] Manakala di dalam kes *State of Kerala & Ors v Kandath Distilleries* (2013) 6 SCC 573, Mahkamah Agung memutuskan bahawa perkataan 'boleh' di bawah s 14 'Kerala Abkari Act 1902' memberi suatu kuasa budi bicara yang tidak disertai dengan suatu kewajipan kepada pesuruhjaya untuk mengeluarkan lesen dan orang ramai tidak diberikan hak untuk menuntut

diberikan lesen. Oleh itu, perkataan 'boleh' tersebut bukanlah suatu kewajipan. Begitu juga dengan keputusan kes *Pankaj Jain v Union of India* (2018) 1 SCeJ 471, Mahkamah Agung memutuskan bahawa:

> 23. Section 88 of the CrPC does not confer any right on any person, who is present in a court. Discretionary power given to the Court is for the purpose and object of ensuring appearance of such person in that court or to any other court into which the case may be transferred for trial. Discretion given under s 88 to the court does not confer any right on a person, who is present in the court rather it is the power given to the court to facilitate his appearance, which clearly indicates that use of word 'may' is discretionary and it is for the court to exercise its discretion when situation so demands.

[18] Di dalam kes *Thanimalai & The Government of Malaysia v Lee Ngo Yew* [1975] 1 MLJ 125, Mahkamah Persekutuan semasa menimbang persoalan yang sama ada membuat pemerhatian sepertimana berikut:

> ... The question whether the legislature intends a particular provision to be mandatory or directory must in each case depend upon the scope and object of the particular statute or enactment. Further, we would have to look at the general scheme of the statute or enactment and its express provisions. Sometimes, the word 'may' in a statute or enactment is given an imperative meaning. Thus, in *Alderman Backwell*'s case (1683) 1 Vern 152; 23 ER 381 the words in an Act of Parliament that the chancellor may grant a commission has been held to convey the imperative meaning of must. Wherever a statute directs the doing of a thing for the sake of justice or the public good, the word 'may' is the same as 'shall'. Thus, where a statute says that the sheriff 'may' take bail, it is construed to mean 'shall' for he is compellable to do so. *Rex & Regina v Barlow* 2 Salkeld 609; 91 ER 516. Having regard to the general scheme of the Government Proceedings Ordinance 1956, it is quite clear that a duty is cast upon the sessions court so that on a proper construction the word 'may' in s 17 must be construed to mean 'shall'.

[19] Berdasarkan nas-nas yang dinyatakan tersebut, bolehlah disimpulkan bahawa bagi menentukan sama ada perkataan 'boleh' yang diperuntukkan di dalam sesuatu undang-undang itu terjumlah kepada suatu kewajipan yang menyamai penggunaan perkataan 'hendaklah', beberapa pertimbangan perlulah diambil kira. Di antara lainnya termasuklah:

(a) ruang lingkup dan objek undang-undang;

(b) skim umum undang-undang berdasarkan peruntukan-peruntukan yang jelas dan nyata;

(c) sama ada kuasa budi bicara yang dinyatakan diiringi dengan tugas atau tanggungjawab; dan

(d) sama ada kuasa budi bicara yang diperuntukkan melibatkan hak dan kepentingan seseorang atau melibatkan kemaslahatan umum.

A **[20]** Berbalik kepada isu pertama yang dibangkitkan perayu, kami berpendapat bahawa persoalan yang dibangkitkan perlulah dilihat dan diberikan pertimbangan berdasarkan ruang lingkup APJ itu sendiri, iaitu suatu undang-undang yang digubal khusus bagi tujuan pencegahan jenayah di Malaysia. Melalui APJ, penjenayah, ahli kongsi gelap, pengganas serta B orang-orang lain yang tidak diingini boleh dikenal pasti dan disenaraikan bagi dikawal dan diuruskan secara berkesan. Bagi tujuan tersebut, diwujudkan satu daftar yang khusus di bawah APJ sepertimana dinyatakan di bawah s 12 APJ. Pendaftar yang juga merupakan Pendaftar di bawah Akta 7 diberi tanggungjawab untuk menyimpan dan seterusnya memasukkan nama setiap C orang yang diyakini anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan di dalam Daftar bersama-sama dengan butir-butir lain yang ditetapkan. Perkataan 'hendaklah' digunakan di bawah s 12 bagi menggambarkan tanggungjawab Pendaftar.

D

[21] Dalam nada yang berbeza, s 13 APJ memperuntukkan bahawa mana-mana pegawai polis berpangkat lnspektor dan ke atas 'boleh' melalui suatu arahan bertulis mengarahkan mana-mana orang yang namanya perlu disenaraikan di dalam daftar supaya hadir di hadapannya bagi diambil cap jari E dan dirakam gambar atau dicatatkan apa-apa butiran lain telah ditetapkan.

[22] Setelah nama-nama orang yang diyakini anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan dimasukkan ke dalam daftar, barulah Lembaga Pencegahan Jenayah ('responden kedua') boleh mengeluarkan perintah F pengawasan polis di bawah s 15 APJ ataupun mengeluarkan perintah tahanan di bawah s 19A APJ.

[23] Daripada peruntukan yang jelas tersebut, nampaknya skim umum APJ hanya menghendaki nama orang yang diyakini anggota mana-mana kategori G yang boleh didaftarkan sahaja disimpan di dalam daftar bersama-sama dengan butiran-butiran lain yang ditetapkan. Menurut s 23(2)(c) APJ, hanya menteri yang boleh melalui peraturan menetapkan butiran-butiran lain tersebut. Sehingga kini, masih belum ada sebarang butiran lain yang ditetapkan menteri H untuk dimasukkan ke dalam daftar. Dengan itu, kami berpandangan bahawa hanya nama, nombor kad pengenalan dan alamat orang yang dipercayai anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan sahaja sudah memadai bagi tujuan pendaftaran di bawah s 12 APJ. Kesemua butir-butir tersebut dengan mudah boleh diperoleh daripada kad pengenalan orang yang namanya I hendak dimasukkan ke dalam daftar. Pengambilan cap jari dan perakaman gambar foto orang yang dipercayai anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan oleh pegawai polis di bawah s 13 APJ hanyalah suatu opsyen dan bukannya suatu kewajipan.

[24] Di dalam tindakan ini, perayu telah dihadkan untuk tinggal di Paroi, Negeri Sembilan melalui PPP yang dikeluarkan responden kedua. Ada syarat-syarat tertentu yang dikenakan dan perlu dipatuhi perayu di bawah PPP. Di antaranya, perayu dikehendaki sentiasa memberitahu di mana tempat tinggalnya kepada Ketua Polis Daerah dan melaporkan diri di Balai Polis Paroi pada tiap-tiap hari lsnin dan Khamis setiap minggu sepanjang perayu menjalani PPP. Di dalam keadaan tersebut, kami berpandangan bahawa gambar foto dan cap jari perayu bukanlah suatu keperluan diambil atau dirakam. Pihak polis yang buat pengawasan boleh dengan mudah mengenali perayu berdasarkan kad pengenalan yang dibawanya. Jelasnya, walaupun nampak seperti ada tanggungjawab yang dikenakan ke atas pegawai polis semasa menjalankan budi bicara di bawah s 13 APJ, tanggungjawab tersebut tidaklah memberikan kesan kepada penguatkuasaan PPP.

[25] Dari segi hak pula, kuasa budi bicara pengambilan cap jari dan rakaman gambar foto oleh pegawai polis tidak memberikan apa-apa kelebihan kepada perayu dan ianya juga tidak melibatkan apa-apa kepentingan ataupun kemaslahatan umum. Ini kerana orang ramai tidak terlibat di dalam skim undang-undang pencegahan jenayah walaupun undang-undang tersebut secara langsung bertujuan untuk melindungi mereka daripada kegiatan penjenayah, ahli kongsi gelap, pengganas atau orang-orang lain yang tidak diingini.

[26] Berasaskan keadaan-keadaan tersebut, kami berpendapat bahawa tidak ada sebab untuk mentafsirkan perkataan 'boleh' yang diperuntukkan di bawah s 13 APJ sebagai satu kewajipan yang membawa maksud 'hendaklah'. Pegawai polis hanya diberikan kuasa budi bicara untuk mengambil cap jari dan merakam gambar foto serta mencatatkan butiran-butiran lain yang ditetapkan sekiranya keadaan memerlukan.

[27] Beralih kepada hujahan peguam perayu berhubung dengan Akta 7, kami dengan hormatnya tidak dapat bersetuju dengan hujahan tersebut. Pada pandangan kami, daftar yang disimpan Pendaftar di bawah Akta 7 adalah berbeza sama sekali daripada daftar yang disimpan Pendaftar di bawah APJ. Ini adalah kerana, s 12 APJ telah secara jelas menyatakan bahawa pendaftar hendaklah menyimpan suatu daftar bagi tujuan APJ dan seterusnya, pendaftar hanya dikenakan tanggungjawab untuk memasukkan nama orang yang diyakini anggota mana-mana kategori yang boleh didaftarkan sahaja.

[28] Manakala di bawah s 7 Akta 7, pendaftar hendaklah menyimpan dan menyenggarakan suatu daftar yang mengandungi butir-butir boleh daftar. Tafsiran 'butir-butir boleh daftar' yang dinyatakan di bawah s 2 Akta 7 adalah sepertimana berikut:

'registrable particulars' means —

A
(a) the particulars of any conviction or sentence in respect of a registrable offence;

(b) the particulars of any order relating to banishees, expelees, deportees or restrictees;

B
(c) the name, description, photograph and finger impressions or classification of finger impressions of any person convicted of a registrable offence, or of any banishee, expelee, deportee or restrictee;

(d) the particulars which the Minister deems to be registrable particulars under paragraph 4(1)(a);

C
(e) the particulars which the Minister may from time to time by order published in the Gazette declare to be registrable particulars under paragraph 4(1)(b); or

(f) the particulars of any person which have been taken and recorded under any of the written laws repealed under this Act;

D

[29] Di bawah s 5 Akta 7 pula, pegawai merekod iaitu menurut tafsiran di bawah s 2 Akta 7 adalah terdiri daripada pegawai polis, pegawai kastam atau eksais yang berhak, pegawai penjara atau pegawai imigresen yang menjaga
E sesuatu kes 'hendaklah' mengambil dan merekodkan cap jari, gambar foto serta butir-butir boleh daftar yang lain dalam borang cap jari. Berbeza dengan peruntukan s 13 APJ, mana-mana pegawai polis berpangkat lnspektor dan ke atas sahaja yang 'boleh' mengarahkan mana-mana orang yang namanya perlu dimasukkan dalam daftar supaya hadir di hadapannya untuk diambil cap jari
F dan dirakam gambar foto. Jelasnya, terdapat perbezaan ketara dari segi tanggungjawab pegawai merekod di bawah s 5 Akta 7 dan budi bicara pegawai polis di bawah s 13 APJ. Kami berpandangan bahawa bukanlah niat penggubal undang-undang untuk mengenakan tanggungjawab ke atas pegawai polis di bawah s 13 kerana pelaksanaan dan penguatkuasaan APJ tidak memerlukan
G kewajipan sedemikian.

[30] Walaupun Akta 7 ada merujuk kepada seseorang yang diletakkan di bawah suatu perintah kediaman terhad seperti yang dinyatakan di s 5(d) Akta 7 sebagaimana yang dihujahkan peguam perayu, kami berpandangan bahawa
H ianya tidak terpakai kepada orang yang dikenakan perintah pengawasan polis di bawah s 15 APJ. lni adalah kerana perintah pengawasan polis yang dikeluarkan responden kedua di bawah APJ adalah merupakan satu perintah yang khusus dibuat di bawah satu undang-undang khusus. Oleh itu peruntukan umum di bawah Akta 7 tidaklah terpakai.

I

[31] Selain itu, peruntukan khusus APJ berbanding dengan peruntukan umum Akta 7 berhubung dengan perbezaan daftar yang disimpan pendaftar boleh juga dilihat dengan jelas daripada peruntukan pengeluaran nama daripada daftar di bawah APJ dan penghapusan butir-butir boleh daftar bagi

orang yang dikenakan perintah tahanan terhad daripada daftar di bawah Akta 7. Bagi melihat perbezaan tersebut, diperturunkan peruntukan 14 APJ dan s 13 Akta 7 sepertimana berikut:

> 14 Removal of name from the Register (APJ)
>
> The Board may at any time in its discretion direct the Registrar to remove the name of any person from the Register, and thereupon the person shall cease to be a registered person, unless his name is subsequently re-entered in the Register in accordance with section 12.
>
> 13 Minister may order destruction of particulars of banishee, etc. (Akta 7)
>
> The Minister may by order published in the Gazette order the destruction of the registrable particulars of any banishee, expelee or restrictee (who has not been convicted of a registrable offence) on the expiry or thereafter, or revocation of the order of banishment, expulsion or restricted residence.

[32] Adalah menjadi perkara asas di dalam membuat tafsiran sesuatu undang-undang, peruntukan spesifik akan mengatasi peruntukan umum. Mahkamah ini di dalam kes *Luggage Distributors (M) Sdn Bhd v Tan Hor Teng & Anor* [1995] 1 MLJ 719 at ms 759; [1995] 3 CLJ 520 di ms 550 ada membuat pemerhatian dan seterusnya mengemukakan pandangan sepertimana berikut:

> There is another compelling reason for holding that the respondents have no caveatable interest in the land. It lies in the rule of construction expressed in the maxim generalibus specialia derogant. Where there are two provisions of written law, one general and the other specific, then, whether or not these two provisions are to be found in the same or different statutes, the special or specific provision excludes the operation of the general provision.
>
> Thus in *Commissioner of Income Tax v Shahzada Nand & Sons* AIR 1966 SC 1342, where (at p 1347) Subba Rao J, said:
>
> > Another rule of construction which is relevant to the present enquiry is expressed in the maxim generalia specialibus non derogant, which means that when there is a conflict between a general and a special provision, the latter shall prevail. The said principle has been stated in Craies on Statute Law 5th Edn., at p. 205, thus:
> >
> > > The rule is, that whenever there is a particular enactment and a general enactment in the same statute and the latter, taken in its most comprehensive sense, would overrule the former, the particular enactment must be operative, and the general enactment must be taken to affect only the other parts of the statute to which it may properly apply.
>
> See also *Public Prosecutor v Chew Siew Luan* [1982] 2 MLJ 119.

[33] Berasaskan prinsip yang sama, *generalia specialibus non derogant*, sudah tentulah budi bicara pegawai polis berpangkat inspektor dan ke atas yang ditetapkan secara khusus di bawah s 13 APJ perlulah dibezakan dengan tanggungjawab secara umum pegawai merekod di bawah s 5 Akta 7. Dengan

itu, hujahan peguam perayu yang merujuk kepada peruntukan Akta 7 bagi meletakkan tanggungjawab dan bukannya budi bicara ke atas pegawai polis untuk mengambil cap jari dan merakam gambar perayu di bawah s 13 APJ tidak dapat diterima.

[34] Isu pertama yang dibangkitkan peguam perayu bukanlah terjumlah kepada ketidakpatuhan prosedur di pihak responden. Oleh itu, isu tersebut tidak bermerit dan perlulah ditolak.

[35] Beralih kepada isu kedua iaitu soal pematuhan di bawah s 4A APJ, peguam perayu berhujah bahawa pihak responden gagal membuktikan bahawa sesalinan laporan lengkap siasatan oleh Pegawai lnkuiri telah dikemukakan kepada responden kedua. Walaupun ada keterangan afidavit daripada lnspektor Mohd Hamizan bin Mohamad ('pegawai penyiasat') yang menyatakan bahawa dia telah menyerahkan laporan lengkap siasatan kepada Hafizah bt Abdul Hamid ('pegawai inkuiri') dan seterusnya pegawai inkuiri menyerahkan laporan lengkap kepada responden kedua serta ada keterangan afidavit responden pertama yang menyatakan bahawa responden kedua telah menerima laporan lengkap tersebut, pihak responden gagal mengemukakan sebarang bukti sokongan bagi menyokong pernyataan-pernyataan tersebut.

[36] Menurut peguam perayu lagi, setelah fakta berhubung dengan penyediaan laporan lengkap siasatan di bawah s 4A APJ dipersoalkan perayu, pihak responden menanggung beban bagi membuktikan peruntukan s 4A APJ telah dipatuhi, sekurang-kurangnya ditunjukkan bukti adanya penyerahan telah dibuat. HMT gagal mengambil kira satu lagi keputusan Mahkamah Tinggi di dalam keputusan kes *WTWT Sdn Bhd v Chew Meu Jong & Ors and another appeal* [2018] MLJU 1360.

[37] Berhubung dengan isu kedua, perenggan 5 afidavit jawapan pegawai penyiasat secara jelas menyatakan bahawa dia telah mengemukakan sesalinan laporan lengkap penyiasatan terhadap perayu di bawah s 4A APJ kepada pegawai inkuiri pada 28 Disember 2018 dan seterusnya kepada responden kedua pada 2 Januari 2019. Pegawai lnkuiri melalui perenggan 6 afidavit jawapan telah mengesahkan penerimaan laporan lengkap penyiasatan daripada pegawai penyiasat pada 28 Disember 2018. Setelah selesai menjalankan siasatan ke atas perayu, pegawai inkuiri telah mengemukakan laporan lengkap bertulis mengandungi alasan-alasan berserta dapatan kepada responden kedua pada 28 Januari 2019 sepertimana yang dinyatakan di perenggan 16 afidavit jawapan.

[38] Sementara itu, responden pertama melalui perenggan 5 dan perenggan 6 afidavit jawapan telah mengesahkan bahawa responden kedua telah menerima laporan lengkap pegawai penyiasat pada 2 Januari 2019 serta

menerima dapatan dan laporan lengkap bertulis mengandungi alasan-alasan terhadap perayu daripada pegawai inkuiri pada 28 Januari 2019.

[39] Berasaskan keterangan afidavit yang diikrarkan oleh tiga orang penjawat awam berlainan yang masing-masingnya menjalankan tugas dan tanggungjawab yang telah ditetapkan secara berkanun di bawah APJ, maka tidak ada sebab untuk pihak mahkamah menolak pernyataan berkait dengan fakta yang mengatakan bahawa laporan-laporan berkenaan telah diserahkan secara sempurna. Tambahan pula, keterangan-keterangan afidavit yang dikemukakan tersebut saling sokong-menyokong di antara satu sama lain. Kami dapati bahawa tidak timbul keperluan untuk dikemukakan bukti serahan seperti yang dihujahkan peguam perayu.

[40] Dengan itu, isu kedua yang dibangkitkan peguam perayu juga tidak bermerit dan perlulah ditolak.

KEPUTUSAN

[41] Berdasarkan alasan-alasan yang dinyatakan tersebut, kami sebulat suara mendapati bahawa rayuan perayu tidak bermerit diberikan pertimbangan. Rayuan perayu ditolak dan keputusan HMT dikekalkan. Tiada perintah untuk kos.

Rayuan ditolak dan keputusan Mahkamah Tinggi dikekalkan.

Dilaporkan oleh Muhamad Azham Marwan